Conferencia

de

Don Jaime Algarra

PUBLICACIONES
DE LA
CÁMARA OFICIAL DE LA PROPIEDAD
URBANA DE BARCELONA

# CONFERENCIA

de

## Don Jaime Algarra

Catedrático de la Facultad de
Derecho de esta Universidad,

sobre el tema:

## *"Las nuevas normas de las Haciendas municipales, según el Decreto-ley de Administración Local"*

dada en la citada Corporación
oficial el día 26 de abril de 1924

NÚNEZ Y C.ª, S. EN C.
SAN RAMÓN, 6 - BARCELONA - TELÉFONO 2496 A

PUBLICACIONES
DE LA
CÁMARA OFICIAL DE LA PROPIEDAD
URBANA DE BARCELONA

# CONFERENCIA

de

*Don Jaime Algarra*

Catedrático de la Facultad de
Derecho de esta Universidad,

sobre el tema:

## *"Las nuevas normas de las Haciendas municipales, según el Decreto-ley de Administración Local"*

dada en la citada Corporación
oficial el día 26 de abril de 1924

NÚNEZ Y C.ª, S. EN C.
SAN RAMÓN, 6 - BARCELONA - TELÉFONO 2496 A.

Señores:

He de agradeceros, ante todo, vuestra asistencia a este acto: pero, además, he de felicitaros por ella, toda vez que cumplís altísimos deberes cívicos al sacrificaros para venir a escuchar a quien no puede ofreceros sino buenos deseos de acierto, más que competencia verdadera. Y este sacrificio vuestro es tanto más de aplaudir por cuanto nos encontramos en un país donde es clásico y conocido el espectáculo de que incluso los escaños del Parlamento queden desiertos en cuanto se anuncia o asoma lo que, para muchos, es una amenaza, es decir, algo referente a Presupuestos, reformas fiscales, cuestiones financieras, cifras o estadísticas, en una palabra, materias hacendísticas, y que incluso los arbitrios municipales se fragüen a veces en las penumbras de los Departamentos téc-

nicos, sin que motiven ni la menor discusión en el Consistorio ni polémicas en la prensa, llegando en la mayoría de los casos a conocimiento de los interesados cuando les son presentados al cobro los oportunos recibos.

Estos días he registrado el hecho de que durante el tiempo que llevamos discutiendo el nuevo régimen municipal ni un sólo artículo se ha publicado en la prensa sobre la cuestión que voy a tratar, es decir, sobre el contenido del libro II del Decreto-ley, o sea, sobre las Haciendas municipales.

Como que el tiempo apremia y además deseo ser breve, me concretaré a exponer algunos antecedentes de ese Decreto-ley de 2 de febrero de 1924 y a comentarlo abocetadamente.

*La Política y a Hacienda.*

El desorden en nuestra Administración y el desbarajuste en nuestra Hacienda es cosa añeja en los anales de la Historia de España.

¿Causa de este desbarajuste? El noventa por ciento de los españoles os contestarían al unísono: *la política.* Os dirán: Suprimid la política en el Estado y mejorarán su gobierno y su administración; suprimidla en los Ayuntamientos y hallaréis en ellos gestión intachable, administración perfecta y saneada hacienda.

A eso ha querido ir el Decreto-ley sobre organización y administración municipal, de 2 de febrero de 1924; no pretende más que separar la política de la administración y de la hacienda.

Pero ahora yo pregunto: ¿Es que ese criterio no es ya en sí toda una política? Es decir: ¿quienes hayan de implantar esa ley, no tendrán que inspirarse en un criterio político?

Si se quiere, será un criterio de «buena política», que puede traducirse en la siguiente concisa fórmula: *igualdad ante la ley, imperio de la justicia y predominio del interés colectivo sobre las asechanzas de los intereses particulares*; pero este criterio tendrá que predominar siempre. Ya lo decía un célebre economista francés: *Donnez moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne finance.*

De suerte que partiendo de la base de que pudiera originarse ahora una buena política en las organizaciones del Estado y de los Municipios, cabe admitir que haya una buena hacienda correspondiente a esa buena política.

Porque precisamente los daños que sufre España en materia hacendística proceden de la «mala política» que ha venido en ella imperando y desarrollándose durante estos últimos tiempos. Todos recordaréis cómo ha sido aciago el período correspondiente a la última centuria; cómo se han registrado en él revoluciones, tu-

multos, motines, destronamientos, varias guerras civiles y dos guerras exteriores lamentabilísimas, pero menos aniquiladoras que las internas; de forma que España, durante el siglo XIX se ha encontrado en la peor situación en que puede hallarse un pueblo; y de ahí que la Hacienda se haya ido montando no con arreglo a principios metódicos y racionales sino acumulando los impuestos y las gabelas, como si por aluvión se hubieran ido superponiendo los tributos y las exacciones de una manera inorgánica. Tal es la pauta en la que se han ido constituyendo y desarrollando las Haciendas del Estado y municipales durante el siglo último.

*Antecedentes.*

Para ver la posición del Decreto-ley del Directorio dentro de la evolución de nuestra Hacienda, tomaremos únicamente un período de unos cien años, esto es, el que se inicia, a partir de la guerra de la Independencia. Comienza entonces un período, que todos vosotros conocéis, caracterizado por la lucha a favor o en contra de la *desamortización*; desamortización que es el eje de toda la Historia de España durante el repetido siglo XIX, y nos encontramos con dos fechas: la de 1820 y la de 1823 en que se da un gran impulso a esta obra desamortizadora, y se inicia la decadencia de las Haciendas

municipales, pues comienzan a desaparecer de ellas los bienes de propios, los bienes fiscales.

*La reforma de 1845.*

Llegamos a otra fecha interesantísima, que marca con letras de oro una etapa ; la etapa contemporánea de nuestra Hacienda, así en la del Estado como en las de los Municipios. Esta fecha es la de 1845. En ella un ilustre hombre público, un hacendista eminente, don Alejandro Mon, sienta las bases del edificio de la Hacienda española, bases hasta tal punto inconmovibles que todavía estamos dentro del régimen planteado por el citado estadista.

El nuevo edificio financiero concebido por don Alejandro Mon y que con ligeras variantes ha llegado hasta nuestros días, se funda en primer término en una simplificación, en una coordinación de los impuestos. Así, recoge varios de ellos y forma uno solo, la contribución territorial, en la que refunde diez o doce impuestos distintos.

Además de esta obra de simplificación de impuestos, don Alejandro Mon sentó las bases del moderno sistema impositivo, pues aparte de crear la contribución territorial, como ya he dicho, instituyó la contribución industrial y de comercio que, como cosa intangible, ha llegado a nuestros días y creó, además, el impuesto de

consumos, que pasa a ser el fundamento de las Haciendas municipales ; esto aparte de otras reformas interesantísimas de las que podemos prescindir de hablar de ellas ahora, como, por ejemplo, la de la renta de tabacos, etc.

Además, aquel ilustre ministro se adaptó a las tesis entonces imperantes en los países más progresivos de Europa, de suerte que la Hacienda española quedó sentada en un nivel tan elevado que ninguna reforma trascendental sufrió esa obra hasta llegar a Villaverde, o sea hasta el año 1900.

*La reforma de 1900.*

Pero Villaverde, a pesar del mérito de sus disposiciones, que evitaron la catástrofe de España y su consiguiente desaparición como Estado, y que además había iniciado su célebre *política del superávit,* política que tuvo su final en el tristemente famoso acontecimiento del Barranco del Lobo en 1909, no pudo alterar fundamentalmente la obra de don Alejandro Mon. Volvió a refundir varios impuestos en uno solo, que es el de transportes, cercenó la Deuda con el 20 por 100 sobre los cupones, y desgajó una rama de la contribución industrial y de comercio para crear el impuesto de Utilidades, pero el sistema impositivo continuaba construído sobre idénticos cimientos.

Después de estas reformas de Villaverde, para regularizar la Hacienda del Estado, sólo han existido algunas tentativas, pero que no han pasado de tales.

En primer lugar, hemos de señalar los Presupuestos del señor Cobián de 1910 que, por haberse separado de la realidad administrativa y por sus idealismos, no pudieron tener aplicación y merecieron unánime censura de las clases contribuyentes.

En 1913, otro ministro eminente, don Félix Suárez Inclán, trató de adaptar ese Presupuesto a la realidad de la vida española y presentó otro plan más factible, pero que tampoco pudo llegar a ser ley.

Finalmente, una reforma trascendental es la intentada por el señor Alba en el año 1916, reforma que motivó veintiún proyectos de ley presentados a las Cortes, extensísimas discusiones en ellas y por último su publicación por su autor en un libro, titulado *Un programa económico y financiero*. De aprobarse los proyectos del señor Alba, tal vez se habría podido dar por terminada aquella etapa.

*Reforma de municipios en 1845.*

Nuestra Hacienda municipal también arranca de estos mismos Presupuestos de don Alejandro Mon que coinciden con la ley de 8 de

enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos.

Esta ley fué trascendental para aquellos tiempos porque puso orden en el caos donde estaban sumidas las Haciendas municipales.

Dicha ley ajustó a reglas precisas la finanza edilicia, señaló plazos y épocas para la prestación de los servicios y la rendición de las cuentas, definiendo las operaciones a que veníán obligados los llamados a intervenir en la dirección de la cosa pública y estableciendo y limitando el número de recursos que cabían contra las decisiones municipales.

A esta ley, fundamentalísima para el régimen de las Haciendas municipales, se le señaló el defecto de las excesivas atribuciones conferidas al Gobierno y a sus delegados directos, los gobernadores civiles. Se la acusó de eminentemente centralista ; pero hay que tener en cuenta que ha de ser juzgada con un criterio histórico, o sea pensando en las necesidades de aquellos tiempos. España estaba sumida en aquella época en luchas intestinas que afectaban hondamente a los intereses particulares, de manera que, hasta cierto punto, se explica muy bien que esta ley reservara determinada tutela al poder público sobre los Municipios.

Y llegamos con ello a la ley de 1877, hoy derogada. Esta ley en su título VI se refiere a

la regulación de las Haciendas locales, pero no me ocuparé de ella porque sólo introduce ligeras variantes en la legislación establecida en 1845.

¿Cómo llega hasta nuestros días este régimen hacendístico creado por la ley de 1845?

Ante todo os explicaré en qué consiste. El eje central de la Hacienda municipal estriba en el *recargo* de los Consumos que los Municipios tienen autorizado sobre las cuotas del Tesoro por igual concepto.

Alrededor de este núcleo central, se encuentran los arbitrios permitidos por la ley municipal y, finalmente, el *repartimiento general* para cubrir el déficit entre todos los vecinos, en proporción a sus utilidades.

En esencia, pues, todo el plan estriba en los Consumos, los cuales se traducían casi siempre en un *repartimiento vecinal,* porque en muchos pueblos en donde no podían ser establecidas líneas fiscales, tenía que aplicarse el sistema de repartimiento. Estaban autorizados, además, los mentados arbitrios que, como no tenían servicios que correspondieran a los mismos, no se cobraban; y de aquí el que pudiera decir más tarde don Tirso Rodrigáñez que «no había servicios, porque no había arbitrios, y que no había arbitrios, porque no había servicios», de modo que por este lado las Haciendas quedan muy truncadas. Y, por otra

parte, como en casi todos los pueblos había *repartimientos vecinales* de los Consumos, pocos fueron los que utilizaron el sistema de *repartimiento general*.

*La abolición de los Consumos.*

Así alcanzamos una fecha reciente, fecha por todos conocida. Así llegamos al Ministerio presidido por don José Canalejas en los años 1910 y 1911, Ministerio que presentó sus célebres proyectos de exacciones municipales y de supresión de los Consumos.

Realmente, después de Villaverde, surgieron varias tentativas para reformar la Hacienda municipal, puesto que todos los partidos políticos habían inscrito en sus programas la abolición de los Consumos; sobre todo los partidos demócratas, republicanos y demás de ideas llamadas avanzadas.

¿Por qué motivo en esos programas aparece semejante tópico de la supresión de los Consumos? ¿Cuál era la causa de la odiosidad que despertaba ese impuesto en las masas?

En primer término, se le acusaba de que el excesivo gasto de la cobranza muchas veces absorbía gran parte del producto del impuesto. Sin llegar a este extremo excepcional resultaba un promedio de 43'78 por 100 el de los gastos de la recaudación.

Además era un impuesto mal organizado y había desproporciones en las tarifas del mismo ; así, por ejemplo, la manteca pagaba menos que la mantequilla, la carne de oveja menos que la carne de pavo, etc., etc. ; y era, por último, progresivo a la inversa, o sea que quien tenía más era el que pagaba menos.

Según la estadística, resultaban las siguientes cifras que indican el promedio del impuesto con relación a la renta. Una renta de 1,240 pesetas resultaba gravada en un 4'82% mientras la de 24,000 pesetas lo era tan sólo en 1'36% (eso cuando se aplicaba la tarifa máxima). El absurdo era mayor cuando se aplicaba la mínima : entonces la renta de 1,240 pesetas quedaba gravada en 3'39 y la de 24,000 pesetas en 0'54, es decir, aquélla relativamente pagaba seis veces más.

Por otra parte, se afirmaba que el impuesto de Consumos fomentaba la inmoralidad fiscal, entorpecía el tráfico y adiestraba al pueblo en una escuela de matute, los frutos de la cual repercutían en el contrabando por las fronteras.

Se alegaba también, en aquellos momentos, que los Municipios tenían débitos con el Tesoro por razón de Consumos, en más de 200.000,000 de pesetas. Asimismo se decía que el señalamiento de los cupos no obedecía

a ningún criterio más que a aquel propio y personal del que los fijaba y sin otra regla que el afecto que se profesara a la población o el temor que ésta hubiera sabido inspirar.

Finalmente, el impuesto de Consumos que esencialmente es un impuesto indirecto, venía a quedar convertido en un impuesto directo porque se cobraba por recibos nominativos en forma análoga a la usada en las contribuciones llamadas «directas».

Queriendo suprimir este impopular gravámen, que había sido motivo de varias asonadas, motines y sangrientos desórdenes públicos, los conservadores iniciaron la transformación del Impuesto por desgravación de especies; y por otro lado, se ocupó también algo de los Consumos el proyecto de ley de administración local del señor Maura, proyecto que afectaba más a la organización municipal que a su Hacienda; pero al iniciarse la desgravación de diferentes artículos, como los vinos, el trigo y las harinas ya apareció que los medios substitutivos dados a los Municipios eran escasos.

¿Con qué compensarían el ingreso de Consumos la mayor parte de los pueblos pequeños, a los que se entregara como substitutivo un impuesto sobre los carruajes de lujo y sobre los Círculos de recreo? ¿De qué les ser-

viría el recargo sobre el impuesto de alumbrado por electricidad o por gas?

Quedaban exhaustas estas Haciendas; y por tal motivo se iniciaba el fracaso del sistema de supresión por especies.

De ahí que los demócratas intentaran la abolición *total y a todo trance*, inscribiendo en su programa tres puntos fundamentales, como recordaréis, a saber: supremacía del poder civil, servicio militar obligatorio y supresión de los Consumos.

Realmente, el partido demócrata encontró el terreno preparado para obtenerla. En primer lugar, por los experimentos y fracasos de la desgravación parcial y en segundo término por el trabajo efectuado por la Comisión extraparlamentaria de Consumos, creada en el año 1905, bajo la presidencia de don Juan Navarro Reverter. Dicha Comisión elaboró un trabajo que en el orden estadístico es un verdadero monumento, lo mejor que tenemos en nuestra literatura fiscal, y que fué publicado en cuatro volúmenes bajo el título de *«análisis de presupuestos»*.

Gracias a esos trabajos se presenta la que después fué ley de 12 de julio de 1911, firmada por el señor Canalejas, con lo cual se cierra esta etapa de nuestra Historia contem-

poránea, etapa que abriera don Alejandro Mon en el año 1845.

Realmente, la ley de 12 de julio de 1911, suprimiendo los Consumos es la fundamental en la evolución de las Haciendas municipales. Las líneas generales de esta ley, todos las conocéis.

En cuanto a *plazos,* se conceden a los Municipios para que vayan suprimiendo paulatinamente y a su comodidad los Consumos, con tal de que en el año 1921 estén suprimidos en todos los pueblos de España.

En cuanto a los *medios substitutivos,* todos los recordaréis. La lista es larga y en ella figuran los impuestos sobre los carruajes de lujo, y sobre los círculos de recreo, un recargo sobre la contribución industrial y de comercio hasta 32 por 100, la cesión del 10 por 100 sobre el arbitrio de pesas y medidas y de los aprovechamientos forestales y, finalmente, la cesión de un 20 por 100 de los conceptos urbana e industrial de lo que correspondía a la Contribución del Estado.

En los arbitrios ordinarios creados adrede para suplir el déficit que pudiera producirse, figuran el arbitrio sobre solares sin edificar, el recargo sobre el timbre de los espectáculos, el recargo sobre el consumo de gas y electricidad, un arbitrio sobre el inquilinato, un ar-

bitrio sobre las bebidas espirituosas, espumosas y alcohólicas, un arbitrio sobre las carnes frescas y saladas y otro sobre los líquidos y, finalmente, el establecimiento también del repartimiento general, como último medio para cubrir el déficit que pudiera originarse.

Una novedad establece esa ley, en materia de *competencia*. Consiste en que así como hasta entonces cualesquiera cuestiones de arbitrios municipales habían dependido directamente del Ministerio de la Gobernación, todos los substitutivos que se crearon pasan a depender directamente del Ministerio de Hacienda ; de ahí ciertos dualismos que han traído después ciertas confusiones y que el Estatuto actualmente en vigor, trata de obviar atribuyendo todas las materias fiscales edilicias al Ministerio de Hacienda.

*Consecuencias de la abolición.*

¿ Cuáles fueron los efectos de esta ley ? A mi juicio, buenos en cuanto a la Hacienda, pues se rompían los antiguos moldes, dándose cierta elasticidad para modernizarla ; pero malos en cuanto a la economía particular, la cual vió aumentada la presión tributaria, y, por otra parte, se encontró con que no obtuvo aquel ideal democrático, motivo precisamente de la ins-

cripción de aquel lema en tantos programas políticos.

Un ejemplo tenemos muy próximo: nuestro Ayuntamiento de Barcelona en el año 1918 suprimió los Consumos, pero la supresión puede decirse que fué un mito, más bien una suplantación, porque el impuesto de Consumos ha continuado satisfaciéndose por distintos conceptos. Se ha trasladado el impuesto del pan a la luz; el impuesto del carbón a las viviendas; el que gravaba las carnes en las puertas a un impuesto que se percibe en los mataderos, y los líquidos, antes exentos, pasan a tributar (los vinos, por ejemplo, 10 céntimos por litro), y así sucesivamente. Y más se patentizó la ficción cuando se crearon unos *derechos de entrada* de las mercancías *en los Mercados* que comprendían todos los artículos llamados de plaza y unos *derechos ad valorem sobre la venta al por mayor* de las mercancías, quedando así gravada la volatería, el pescado, las patatas, los huevos, etc.

De suerte que, lejos de desaparecer el cerco de los fielatos, se reforzó la línea fiscal, porque gran parte del personal antiguo no desapareció y fué incorporándose otro empleado por las agencias arrendatarias y recaudadoras de los nuevos arbitrios. Pero lo que puede asegurarse de una manera cierta es que no baja-

ron de precio los artículos de primera necesidad, como se había supuesto al demandarse con tanto ahinco esta supresión del impuesto de Consumos.

Vinieron después algunas disposiciones complementarias. Yo os haré gracia de todas ellas y únicamente indicaré que el señor González Besada presentó en 1918 un célebre proyecto de exacciones municipales casi calcado en el de 1910, que no llegó a aprobarse en el Parlamento, proyecto en el cual se omitía todo lo referente a Consumos, porque ya estaban en camino de desaparición.

Por otra parte, el propio señor Besada dió también un R. D. regulando el cobro y las exacciones de algunos de estos arbitrios, como los que se refieren a las bebidas espirituosas, al inquilinato y al repartimiento general ; y así se llega a nuestro Decreto-ley de 2 de febrero del año actual, en el que se manda que queden suprimidos en absoluto todos los Consumos en todos los pueblos de España a partir del 30 de junio del año próximo o sea el de 1925.

***El proyecto de Exacciones municipales de 1910.***

He dejado para el final el análisis del célebre proyecto de exacciones locales de 7 de noviembre de 1910 (aunque en el orden cronológico correspondía comentarlo antes que la

ley de supresión de los Consumos) por la íntima relación que guarda con el reciente Estatuto municipal.

Este proyecto de exacciones locales de 7 de noviembre de 1910, presentado a las Cortes por el Presidente del Consejo de Ministros don José Canalejas, ha sido considerado desde entonces como un gran documento doctrinal, como un verdadero Código de la Hacienda Municipal, de donde han surgido todas las reformas posteriores. Se ha afirmado, no sin razón, que era la cantera de donde se han tomado todos los materiales con que se han ido transformando las Haciendas municipales durante la última década.

Realmente el valor doctrinal de este proyecto es extraordinario ; pero no es menos cierto que fué recibido con gran frialdad, más bien diríamos con verdadera hostilidad. Se le tildaba de inintiligible, se decía que ni sus mismos autores habían llegado a comprenderlo, sin duda porque seguía normas de ciencia financiera que si bien comenzaban a envejecer en Europa, divulgadas por las obras de Wagner y de otros autores, en España constituían una verdadera novedad.

De aquí que el proyecto fuese recibido con tanta hostilidad, ora por ser intrincado, ora

porque tampoco se adaptaba a las realidades de la vida española de aquellos tiempos.

Es de advertir que este proyecto de exacciones locales es anterior a la supresión de los Consumos, y es natural, por lo tanto, que también se hable de la misma en él. El criterio que adopta para justificarla es aquel que he expuesto ya ; que en la mayor parte de los pueblos se estaba cobrando el impuesto de Consumos, como una contribución directa, esto es, mediante recibos al interesado, a los particulares ; y, al fin y al cabo, lo que interesaba al Estado era recaudar su cupo el cual no es más que un *contingente* para el Estado, plan que no pudo realizarse, a causa de la supresión inmediata de los Consumos, el año 1911.

Conviene que diga cuatro palabras nada más sobre la doctrina de este proyecto de ley de exacciones locales, porque viene repetida en el Estatuto municipal, cuyo estudio nos hemos propuesto hacer.

*Teorética de la reforma.*

Supone dicha doctrina que los ingresos del Municipio, como los del Estado, han de fundarse en un orden y que en este orden figuran en primer lugar los recursos procedentes de los BIENES PATRIMONIALES ; por ejemplo, en nuestro dominio fiscal municipal en-

contraríamos los intereses de las acciones del Canal de Suez que posee nuestro Ayuntamiento. Cuando estos recursos del dominio fiscal no alcancen a satisfacer las necesidades públicas, entonces cabe apelar a otros recursos, pero en el bien entendido de que mientras basten estos productos de los bienes patrimoniales, no es justo acudir a los demás; y así se ha dado el caso de que en determinados municipios de Austria y Alemania, antes de la guerra europea, incluso se repartiera dividendo entre los vecinos, gracias a la abundancia de su riqueza patrimonial con relación a las necesidades del Municipio. También tengo noticia de algunos Municipios españoles, especialmente de pueblos de los Pirineos que, por la riqueza de sus bosques patrimoniales, cubren con sus rentas por completo todas sus necesidades.

De suerte que si los recursos del dominio fiscal bastan para satisfacer los gastos del Municipio, en absoluto no debe apelarse a ninguna otra clase de ingresos; pero cuando aquéllos no bastan, entonces, según las modernas doctrinas, cabe apelar a los derechos y a las tasas, palabras ambas que virtualmente no tienen significación distinta.

Los DERECHOS o TASAS representan, al fin y al cabo, verdaderos precios; represen-

tan aquellas cuotas que se piden al ciudadano por la parte de los servicios que a aquel ciudadano especialmente se le prestan, por la parte que individualmente consume, es decir, la parte de servicio cuando este servicio es divisible; cuando no es divisible, entonces estos servicios públicos han de ser satisfechos por medio de los impuestos.

Todos conocéis casos tan característicos como el de las tasas postales; como os prestan un servicio de transporte de una carta, abonáis el importe del sello. Pero también en las modernas teorías, se afirma que no solamente el que recibe el servicio ha de satisfacer su costo mediante las tasas, sino que una pequeña parte de ese costo ha de correr a cargo de la colectividad, la cual asimismo se beneficia por el mero hecho de existir establecido el servicio, como, por ejemplo, ocurre en el propio servicio de Correos. El que deposita una carta en el buzón paga el sello y se beneficia directamente del transporte de esa carta, pero la colectividad viene beneficiada de una manera general por la simple existencia del correo.

Por tal razón, como comprenderéis, la importancia y la cuantía de las tasas está en relación inversa con el valor social de los servicios.

Finalmente, se admite que en la teoría de

la sistemática de los ingresos, quepa la imposición, es decir, un régimen de IMPUESTOS que ha de cubrir aquellas necesidades públicas originadas por los gastos necesarios para los servicios indivisibles, en los cuales no hay manera de saber cuál es el efectivo consumo de cada individuo. Por ejemplo, el servicio de vigilancia.

¿Quién puede decir qué parte de servicio le presta individualmente el guardia de seguridad que está en una esquina durante cuatro horas? Pues este gasto necesariamente ha de ser satisfecho mediante los impuestos.

Otra característica que separa a los impuestos de las tasas es que los primeros se perciben forzosamente, obligatoriamente, mientras que las segundas no se cobran coercitivamente. A nadie se obliga a poner un sello en una carta, desde el momento en que no se le obliga a escribirla. Por esto se afirma que las tasas no son coercitivas y los impuestos sí.

Y hago adrede esta distinción señalando la característica coactiva para que comprendáis mejor otra categoría de ingresos que es la llamada «CONTRIBUCIONES ESPECIALES».

El proyecto de 1910 tiene la novedad de hablar por primera vez en nuestra literatura de Hacienda de las contribuciones especiales,

concepto que es recogido más tarde en 31 de diciembre de 1917, por el Ministro señor Ventosa al dictar el R. D. de impuestos sobre mejoras y más tarde, íntegramente, en el Estatuto Municipal.

¿Qué son, pues, esas «contribuciones especiales»? Sencillamente pueden considerarse como una categoría intermedia entre las tasas y los impuestos. Son tasas en cuanto se tiene en cuenta el servicio individualizado y son impuestos en cuanto se cobran coercitivamente. Es decir, se trata de una tasa que se cobra forzosamente. Ya veremos más adelante en qué consisten estas contribuciones especiales que se cobran de los ciudadanos, al objeto de hacer que quienes disfrutan una ventaja directa de un servicio contribuyan en distinta proporción que los que no obtienen tal beneficio.

Finalmente, nos habla este proyecto de exacciones locales de un nuevo concepto al cual doy un valor extraordinario.

Nos habla de los llamados «ARBITRIOS CON FINES NO FISCALES» y de las multas, englobando estos dos conceptos.

Las multas, desde luego, no persiguen objetivos fiscales; se trata de simples sanciones. Pero los arbitrios con fines no fiscales propiamente dichos pueden ser innumerables, porque ¿cabe en este aspecto imaginar ni averiguar

cuántos pueden ser los objetos o actos motivo de tributación?

Ya lo veremos al comentar el Estatuto.

Como he dicho, el proyecto de exacciones locales, es la cantera de donde se tomaron los materiales para llevar a cabo ulteriores reformas. Tales son, por ejemplo, el Real Decreto de 1917 del señor Ventosa; el proyecto del señor Besada del año 1918, del cual se excluía todo lo referente a los Consumos; y, por último, el Decreto-ley del Directorio que copia casi al pie de la letra el proyecto de exacciones locales del año 1910, también suprimiendo lo referente a los Consumos.

De modo que con este procedimiento, llegamos al Decreto-ley de 2 de febrero del año actual, llamado «Estatuto de régimen municipal» cuyo libro segundo no hace más que copiar, casi literalmente, lo que se estableciera en el proyecto de exacciones locales de 1910 dictado por el que fué Presidente del Consejo de Ministros, don José Canalejas.

*Análisis del nuevo Estatuto.*

Voy a hacer un brevísimo análisis de este libro segundo para que tengáis una idea aproximada de su contenido.

*Su prevención contra el déficit.*

En primer lugar encontramos el título referente a los «Presupuestos municipales». Hay

que alabar el criterio que preside en este título, que es el primero del indicado libro porque coincide con el que en 1900 denominó el señor Villaverde de «santo horror al déficit».

No quiere que se confundan los ingresos ordinarios con los extraordinarios ; prohibe taxativamente que se haga aplicación de los segundos para satisfacer las necesidades ordinarias de los Presupuestos y, sobre todo, para enjugar el déficit.

Por el artículo 298 dice : «Los Ayuntamientos podrán formar Presupuestos extraordinarios, ateniéndose en su tramitación, dentro de lo posible, a lo establecido en los artículos 295, 296 y 297 de esta ley.

»Salvo el caso de calamidades públicas, los Presupuestos extraordinarios sólo podrán contener gastos de primer establecimiento, relativos a saneamientos, urbanización, pavimentos, aceras, instalación y extensión o mejora de los servicios públicos de aguas, alumbrado, parques y jardines, escuelas, hospitales, mercados, mataderos, cementerios y demás servicios municipales, *con absoluta exclusión de todo gasto ordinario* de entretenimiento, conservación y explotación de los mismos servicios.

»Queda totalmente prohibido enjugar el

déficit de ejercicios ordinarios, por medio de presupuestos extraordinarios.»

Y hasta tal punto lleva este principio, que en su artículo 279 cuando habla del régimen de tutela que puede imponerse a un Municipio moroso, dice :

«El Municipio será declarado en tutela :

»1.° Cuando se salden tres Presupuestos anuales consecutivos, en un período de seis años con exceso de gastos sobre los ingresos ordinarios positivamente realizados, que suponga, para cada año, un déficit del 10 por 100 del total de ingresos efectivos.

»2.° Cuando el cúmulo de obligaciones contraídas y gastos hechos con exceso sobre los ingresos efectivos, sea cual fuere el número de años en que se formase el atraso, llegue a la equivalencia de una tercera parte de los ingresos anuales, según la recaudación media de los seis últimos años, sin que se asegure la efectividad del pago, mediante recursos adecuados y bastantes, en el curso de los tres siguientes.»

Y así hay otros casos que también se citan aquí, en que se establece que el régimen de tutela es como un castigo o sanción para el Municipio que no salde sus Presupuestos igualándolos, o sea sin déficit.

*Fuentes de ingreso.*

Pasando al capítulo de los Ingresos municipales se establecen aquí las cinco categorías que hemos encontrado en el proyecto de exacciones municipales.

En primer lugar figuran las rentas, productos, intereses o cupones de bienes, títulos, inscripciones, créditos y demás derechos integrantes del patrimonio municipal o de los establecimientos que dependan del Ayuntamiento.

Es decir, que los productos de los dominios fiscales de los bienes patrimoniales son siempre los primeros en el orden sistemático de los ingresos.

Viene luego el rendimiento de aprovechamiento de bienes comunes que, cuando proceda, serán enajenados o distribuídos a título oneroso entre los vecinos.

Siguen después las subvenciones o auxilios que se obtengan para obras o servicios públicos en el Municipio, con cargo a los Presupuestos del Estado, la región, la provincia, o las Mancomunidades municipales, como, por ejemplo, los recargos que concede el Estado sobre contribuciones.

Se comprende después entre los ingresos municipales el rendimiento líquido de los servicios municipalizados.

Muchos de estos servicios municipalizados cuando no se explotan en régimen de monopolio, son los mismos productos de los patrimonios municipales.

Y, finalmente, las exacciones municipales.

Estas exacciones son las siguientes, según el artículo 316:

*a*) Arbitrios con fines no fiscales.

*b*) Contribuciones de las personas o clases especialmente interesadas en determinadas obras, instalaciones o servicios municipales.

*c*) Derechos y tasas por el uso de determinados bienes, instalaciones o servicios municipales de utilidad pública, pero cuyo aprovechamiento no se haga por el común, o en los que el uso público no excluya especial aprovechamiento por personas o clases determinadas.

*d*) Impuestos autorizados por esta ley.

*e*) Multas en los casos y en la cuantía que autoricen las leyes.

En el proyecto de 1910 las multas figuraban al lado de los «arbitrios con fines no fiscales», porque al fin y al cabo tienen esta característica.

Se establece además que para cada uno de estos arbitrios o impuestos habrá una Ordenanza, que se tendrá que publicar y aprobar por el Ayuntamiento.

Un concepto trascendental es el del artículo 320.

Dice que la sola identidad del objeto, de la base o del contribuyente, y aun la de todos los dichos elementos de dos o más exacciones municipales, no ilegitiman ninguna de éstas, siempre que los conceptos de imposición sean distintos.

En este punto tal vez fracasa una de las doctrinas más corrientes en materia de Hacienda, de que una misma materia, un mismo concepto, una misma persona, no han de tributar varias veces por el mismo motivo, aunque sea por tarifas, impuestos o arbitrios distintos.

Aquí se establece que la sola identidad del concepto, de la base o de la persona, no ilegitiman ninguno de los conceptos a que antes se ha hecho referencia.

*Arbitrios con fines no fiscales.*

Al enumerar cuáles son estos impuestos dice, que en primer término están los «arbitrios con fines no fiscales». Este concepto no es nuevo en nuestra literatura hacendística, aun cuando lo parezca.

La idea de un arbitrio cuyo objetivo principal no sea obtener recursos para las arcas municipales, sino conseguir una finalidad social,

benéfica, sanitaria, no es una idea nueva. El mismo Estado tiene exacciones, como, por ejemplo, las de Aduanas, cuyo establecimiento ha sido dictado, no con vistas a una recaudación, sino a la protección de las industrias nacionales.

De suerte que, como ya he dicho, aquello no es una novedad en la Hacienda municipal. Figuraban ya en ella algunos arbitrios con fines no fiscales, con tendencia a gravar a los interesados para que cumplan determinadas reglas de policía, particularmente en lo que se refiere a higiene y salubridad. Se obliga a los interesados a sujetarse a estas reglas de policía, mediante la imposición de cuotas periódicas, algo así, como, multas, módicas si se quiere, pero que indudablemente inclinan a los interesados, para substraerse al pago de las mismas, a cumplir lo establecido a este respecto.

Así, por ejemplo, había en tal o cual población un arbitrio sobre las casas que no reúnen condiciones higiénicas o de salubridad determinadas; que carecen, por ejemplo, de agua o de tantos litros de agua; que carecen de inodoros o que éstos no desaguan en las alcantarillas; que tienen canalones en vez de bajadas de aguas. El mismo arbitrio sobre los solares

no edificados ¿no se estableció para fomentar la edificación?, etc., etc.

Pero hay que poner de manifiesto que en casi todos los Presupuestos municipales de España, todos estos arbitrios suelen pesar sobre la propiedad inmueble.

Yo quiero señalar a la atención de la Cámara el peligro que representan estos arbitrios no fiscales, en el Decreto-ley por cuanto no vienen enumerados sino solamente condicionados.

Se establecen tres condiciones para que estos arbitrios puedan ser impugnados:

*a*) Por no ser los fines perseguidos por el Ayuntamiento de la competencia legal de éste;

*b*) Por manifiesta incongruencia entre los fines propuestos y el arbitrio mismo, y

*c*) Por lesionar injustamente intereses económicos legítimos.

Yo creo que además de tales condiciones sería necesario, absolutamente necesario, que el Reglamento que se ha anunciado para el 1.° de julio próximo estableciera taxativamente cuáles pueden ser estos arbitrios, porque, de lo contrario, cabe temer que la fantasía fecunda de ciertos hacendistas pueda encontrar múltiples motivos de aplicación de impuestos de esa índole.

*Contribuciones especiales.*

Luego hay el concepto de Contribuciones especiales, que son las que el Decreto dado en 1917 por el señor Ventosa, llama de «mejoras».

Estas contribuciones pueden percibirse cuando, por efecto de las obras, instalaciones o servicios, se produjese un aumento determinado del valor de ciertas fincas, y cuando estas obras, instalaciones o servicios sean ejecutados por el Ayuntamiento y beneficien especialmente a personas o clases determinadas ; o bien si dichas obras se provocaran de un modo especial por las referidas personas o clases aunque no existieran aumentos determinables de valor.

Viene copiado aquí íntegramente el plan del proyecto de exacciones locales de 1910.

Yo he de confesaros sinceramente mi opinión de que es de aplaudir la tendencia a establecer estos impuestos con la categoría o condición de contribuciones de mejoras. Indudablemente son justas en su base y pueden producir efectos magníficos, sobre todo para los Municipios de poca importancia.

Por ejemplo, se ha de abrir una vía pública ; se ha de trazar un camino nuevo ; se quiere establecer un alumbrado especial ; se va a construir una acera de baldosas en una calle,

etcétera. Es muy lógico que para ello haya una contribución especial; pero debe ser tenida en cuenta para desgravar el total de la contribución, porque no es justo que se sobrecarguen las imposiciones anteriores con esta contribución especial del arbitrio de mejoras.

No me es posible seguir paso a paso la ley del Directorio, en todos sus detalles. Pero es importantísimo en materia de contribuciones especiales, y para vosotros particularmente, lo que se menciona en el artículo 359 al decir que:

«Los edificios sitos en las *zonas de Ensanche* que en la fecha de la promulgación de esta ley se hallaren sujetos al recargo extraordinario del 4 por 100 o exentos del mismo por razón de las prestaciones anteriores de sus propietarios, *no podrán ser gravados* con las contribuciones especiales que se refieren a obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento y consistentes en aperturas de calles y plazas, ensanche, alineaciones y prolongaciones de las existentes, rectificación de rasantes en cuanto mejoren sensiblemente las condiciones del tráfico, construcción y reparación de alcantarillas, primer establecimiento de aceras y del pavimento, y primer establecimiento del alumbrado público. Esta exención afectará únicamente a las obras que

se realicen mientras subsista el recargo del 4 por 100.»

A partir de la fecha de la promulgación de esta ley, podrán los Ayuntamientos *optar* entre la aplicación a las zonas de Ensanche del régimen de contribuciones especiales establecido en este capítulo o del régimen previsto en la vigente ley de Ensanche.

Como veis, este artículo es trascendental, porque puede imponer un cambio absoluto, radical, en el régimen de Ensanche de las poblaciones.

*Los derechos.*

Pasaría a analizar los derechos o tasas por prestación de servicios, pero no se puede seguir aquí la larguísima enumeración de servicios que pueden ser retribuídos. Unicamente diré que el artículo 370 dispone que *el importe de los derechos o tasas no podrá exceder en ningún caso del coste aproximado de los servicios* y si durante dos años consecutivos se recaudase por derechos o tasas de un servicio una suma mayor que la de los gastos del mismo, se revisarán las tarifas, rebajándolas para evitar tales excedentes en lo sucesivo.

Este artículo es de una justicia extraordinaria porque cuando la tasa excede del costo del servicio se convierte en vehículo de un impues-

to. Si, por ejemplo, al percibirse en el matadero los derechos del degüello o el desuello de las reses, se recauda algo más de lo que se necesita para cubrir el servicio, entonces se percibe un verdadero impuesto de consumos, a través de esta tasa.

*El sistema impositivo.*

Luego va enumerando el Decreto-ley las imposiciones municipales tal como se desarrollan las contribuciones e impuestos generales y aquí encontramos las que habían sido cedidas a los Ayuntamientos por el Estado, con anterioridad a la supresión de los Consumos. Luego habla de las cesiones del 20 por 100 de las cuotas del Tesoro sobre la riqueza urbana en virtud del proyecto de 1911 y de la ley Canalejas.

Pero aquí quiero haceros notar el artículo 386 que dice:

«Los Ayuntamientos cesionarios del 20 por 100 de la cuota del Tesoro de la contribución territorial, riqueza urbana, podrán transformar dicho gravamen en un arbitrio sobre el valor de los solares, estén o no edificados, ajustándose a los preceptos siguientes:

»Desde que fuere establecido el arbitrio, se reducirán en un quinto los tipos de la cuota

del Tesoro de dicha Contribución del Estado, en el término municipal.

»Estarán sujetos al arbitrio de todos los solares edificados o no en el término municipal, salvo lo dispuesto en el número cuatro.»

De suerte que, por lo que se lleva leído de este artículo, que es muy largo, véis ya que por este lado se nos introduce, y llega a tener un estado definitivo, este arbitrio que figuraba ya en los Presupuestos municipales de nuestra ciudad.

Luego hay el recargo municipal sobre las contribuciones e impuestos del Estado. Y luego un nuevo arbitrio sobre el producto neto de las Compañías anónimas y de las comanditarias por acciones, no gravadas en la contribución industrial y de comercio; o sean las de capital superior a 500,000 pesetas.

Este arbitrio lo conocéis ya; lo tiene establecido nuestro Municipio a base de un 10 por 100.

Sigue después el conocido arbitrio sobre los solares sin edificar. A pesar de que semejante tributo, a mi juicio, es un impuesto de carácter no fiscal, figura aquí fuera de aquel grupo. Incluso este arbitrio puede agravarse, según dice la Ley, porque no es incompatible con el arbitrio sobre el valor de los terrenos en función con el de solares.

Hay después el arbitrio sobre los terrenos incultos que puede dar lugar a muchas complicaciones aun cuando está creado con elevadas miras y cuyo tipo de imposición no excederá del 15 por 100 y sobre el cual no puedo entrar en detalles; y además un arbitrio de carácter suntuario, el que pesa sobre la circulación de automóviles, carruajes y caballerías de lujo y de velocípedos y motocicletas. Tiene carácter suntuario, porque si no sería incompatible con otros anteriores preceptuados.

Hay además otro grupo de arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas, alcoholes, carnes, volatería y caza menor.

Los dos figuraban anteriormente en los Presupuestos municipales barceloneses. Incluye aquí el arbitrio sobre volatería que había sido concedido a algunos Municipios por la ley de Presupuestos de 1920, y establece, de nuevo, un impuesto sobre la impropiamente llamada «caza menor».

Sigue el arbitrio sobre los inquilinatos, del cual os haré gracia, puesto que os es sobradamente conocido.

Luego viene el arbitrio sobre las pompas fúnebres que tiene escasísimo desarrollo en este Estatuto y, finalmente, va el repartimiento general que siempre se cita al final para que,

por medio del mismo, se pueda cubrir el déficit.

Pero lo particular es que este repartimiento se establece bajo dos criterios. Por un lado se tiene en cuenta la utilidad personal, y por otra parte la utilidad real. Esta duplicidad imperaba ya en el proyecto de exacciones locales de 1910, pero si las utilidades personal y real se tenían allí en cuenta para gravarlas en un tercio y dos tercios, respectivamente, ahora se gravan por mitad.

*Prestación personal.*

Resta únicamente, y para terminar, lo de la Prestación personal que se utiliza tan sólo para obras públicas y reparación de caminos vecinales y que se indica en uno de los últimos capítulos.

*La Décima.*

Además y en otro orden de ingresos pueden los Ayuntamientos crear ciertos recursos espciales para los Presupuestos extraordinarios, con lo cual cual queda consolidado lo que todos conocéis con el nombre de *la Décima* sobre la contribución urbana e industrial, recargo que así como era una autorización temporal, en virtud de la ley de Presupuestos de 1920, ahora se dice aquí que los Municipios

pueden establecer los siguientes recargos, con el fin de atender al servicio de intereses y amortización de empréstitos legalmente acordados:

«10 por 100 sobre la cuota del Tesoro de las contribuciones urbana e industrial; el recargo equivalente que corresponda sobre las cuotas del Impuesto de utilidades a que se refiere el artículo 391 de esta ley; y, finalmente, la cuota adicional del arbitrio autorizado en el apartado C/ del artículo 380, que debe estimarse equivalente a los dichos recargos, a tenor de los preceptos del artículo 537.»

Os hago gracia también de todo lo referente a la recaudación, distribución, defraudación, prescripción de los ingresos municipales, contabilidad, etc., etc.

Creo que con lo dicho y con una ligera lectura de la ley, podréis comprender perfectamente cuál es el criterio que preside la construcción del sistema tributario implantado en los Municipios españoles a partir del primero del mes actual.

*El Decreto-ley y los intereses de la propiedad.*

El Estatuto municipal establece una amplia autonomía política, que habría sido un mito si no hubiera correspondido con una amplia autonomía financiera. En este sentido me-

rece plácemes el legislador ; la ley es aceptable y queda sabiamente concebida.

Tal vez el único defecto, de algo adjetivo por cierto, que pueda achacársele, estriba en que, el libro segundo particularmente, llega al detalle, es muy casuístico : hay preceptos que no son propios de una Ley sino de un Reglamento, más bien de una Ordenanza y más bien todavía de una Instrucción sobre una Ordenanza.

Vemos, por ejemplo, que se establecen plazos, fechas, horas de despacho, cuotas, tarifas, tantos por ciento, etc., etc. ; y como comprenderéis, ello no corresponde a una ley fundamental, pues la prolijidad de detalles necesariamente la sujetará a continuas modificaciones, que son por fuerza frecuentísimas en materias financieras. Desde este aspecto corremos el peligro de caer en el mismo pecado en que se incurrió después de la ley de 1877 ; ley que era una obra casi perfecta, pero sobre la cual se dictaron posteriormente tantos Reales Decretos, Reales Ordenes y disposiciones reformadoras o aclaratorias que fué necesario por fin el célebre Decreto del señor Moret, que sirvió para borrar todo lo que había ido sobreponiéndose en ella.

Pero, además, nuestra ley quisiera yo considerarla en sus líneas generales un instante

desde vuestro punto de vista o sea con relación a los intereses de la propiedad.

Como os he afirmado, concede una gran autonomía a los Municipios ; y es indudable que esta autonomía podrá ser utilizada con mayor o menor eficacia para los intereses de determinados sectores de la comunidad, según el uso que de la misma hagan los administradores de la cosa pública. La ley concede facultades, pero impone también graves responsabilidades. Es indiscutible que se hará uso de aquéllas, mas yo pregunto : ¿ Podrán los ciudadanos hacer un uso igual, prácticamente, de los recursos que la ley les concede para exigir esas responsabilidades ?

De ahí mi temor de que en determinados casos, para conllevar ciertos gastos y para poder forzar los ingresos, se vaya a una exagerada presión tributaria, y entonces tal vez no aparecerá el déficit en la Hacienda de la ciudad, pero aparecerá el déficit en la hacienda del ciudadano. Es por ello indiscutible que dados los fracasos anteriores y por razón de la amplitud de criterio que concede a los Ayuntamientos esta ley de Administración municipal, depende en gran parte su bondad de la aplicación que hagan del vigente Estatuto los llamados a implantarle.

Por lo tanto, entiendo que corresponde a

las entidades públicas y en particular a las Corporaciones de la índole de esta Cámara de la Propiedad urbana, colaborar en la implantación de esta ley; pero es indiscutible que sin una extremada vigilancia por parte de la Cámara, tal vez, dada la autorización amplísima para crear nuevos arbitrios concedida por la nueva ley, pueda llegarse a un exceso de tributación que fatalmente siempre se ejerce sobre aquellos bienes que no pueden encerrarse bajo llave y que están constantemente expuestos a la luz del sol.

De suerte que yo no dudo ni por un instante, recordando los organismos y los elementos técnicos con que cuenta esta Cámara, los nombres ilustres de los patricios eminentes que en la misma figuran, de que ella va a realizar una labor intensísima que yo quiero llamar *de colaboración,* para que el Estatuto municipal se implante en Barcelona en forma tal que represente un progreso para la ciudad; y que ojalá pueda éste sumarse al éxito que consigan otros Municipios, lo cual se traducirá en un gran bien para España.

(*Grandes y prolongados aplausos.—El orador es felicitado por gran número de los concurrentes al acto.*)

This **BOOK** may be kept out **TWO WEEKS ONLY**, and is subject to a fine of **FIVE CENTS** a day thereafter. It was taken out on the day indicated below: